

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.18>**Марія Бліхар,**

докт. юрид. наук, доцент,

професор кафедри конституційного та міжнародного права

Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «БЮДЖЕТНІ ІНВЕСТИЦІЇ»

Стаття присвячена дослідженню правових підходів до визначення поняття «бюджетні інвестиції». Розглянуто теоретичні засади бюджетного інвестування, визначено сутність бюджетних інвестицій, їхні специфічні особливості та напрями їх використання. Визначено роль бюджетних інвестицій у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави. Сформульовано характерні ознаки цього поняття, зокрема: особлива роль держави як інвестора – власника та розпорядника фондів грошових коштів (інвестицій); найвищий ступінь самостійності під час здійснення інвестицій, адже держава володіє правом власності на відповідний обсяг бюджетних коштів; високе суспільне значення, адже вони здійснюються з метою економічного, науково-технічного і соціального розвитку суспільства; особливості правового регулювання учасників бюджетних відносин, що виникають під час реалізації бюджетних інвестицій, зумовлюють специфічний порядок їх здійснення. Запропоновано класифікацію бюджетних інвестицій, а саме: інвестиції в бюджетний сектор; інвестиції в інфраструктуру; інвестиції для забезпечення соціального захисту; інвестиції в реальний сектор економіки; інвестиції соціального призначення. Проаналізовано, що бюджетні інвестиції як правова категорія можуть використовуватися і на міжгалузевому (наприклад, відносини з приводу отримання прибутку (доходу) чи досягнення соціального ефекту регулюються цивільним, трудовим, господарським правом, правом соціального забезпечення тощо), і на фінансово-правовому рівнях (тут усі поняття набувають вузькогалузевого фінансово-правового значення). Обґрунтовано, що вдаліший вибір форм та напрямів бюджетного інвестування визначає їх успішність та досягнення потрібного результату, адже бюджетні інвестиції повинні відігравати системоутворювальну роль у загальній проблематиці активізації інвестиційного процесу, а також сприяти отриманню максимального ефекту від вкладень, навіть становлячи невелику частку в загальному обсязі інвестицій. Внесено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та необхідності закріплення у ньому поняття «бюджетні інвестиції».

Ключові слова: бюджетні інвестиції, інвестиційні правовідносини, правове регулювання, бюджетне фінансування, інвестиційне забезпечення.

Постановка проблеми. Сьогодні регулювання бюджетного інвестування у фінансовому законодавстві провадиться лише в загальному вигляді, що частково можна пояснити відсутністю комплексного погляду на проблеми функціонування системи бюджетного інвестування та її правової основи, а також тривалим незрозумінням суті публічних інвестиційних правовідносин. Водночас саме бюджетні інвестиції мають забезпечувати здатність держави ставити й виконувати завдання, спрямовані на забезпечення стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку, а також покликані нейтралізувати ймовірні загрози економічній безпеці держави із застосуванням важелів, властивих ринковій економіці.

Аналіз дослідження проблеми. Окремі питання бюджетних інвестицій досліджували відомі фахівці, представники науки фінансового права, серед яких: Т. Латков-

ська, О. Музика-Стефанчук, О. Орлюк, В. Чернадчук. Їхні наукові праці становлять основу для теоретичного осмислення проблематики бюджетних інвестицій й розроблення авторського бачення.

Мета статті полягає у тому, щоб розглянути, проаналізувати та запропонувати визначення поняття «бюджетні інвестиції», сформулювати його характерні ознаки та визначити класифікацією бюджетних інвестицій.

Виклад основного матеріалу. Поділяючи думку Б. Малиняка про те, що «процеси формування та витрачання бюджетних ресурсів впливають не лише на умови буття суспільства та функціонування економічної системи на сучасному етапі, а й визначають такі умови для майбутніх періодів» [2, с. 76], переконана в тому, що питання бюджетних інвестицій необхідно досліджувати комп-

лексно, разом із механізмом їхнього фінансового забезпечення, що цілком відповідає засадам дискурсу щодо визначення інвестиційного складника бюджету, який зазвичай розуміють як частину видатків бюджету держави, що спрямовується на інвестиційні цілі та бюджетні надходження, які й забезпечують фінансування зазначених видатків капітального характеру, або ж як сукупність бюджетних інвестицій.

Усім фінансовим (бюджетним) праводносинам інвестиційного напрямку властивий владно-майновий або державно-владний майновий (грошовий) характер. Здебільшого саме держава в особі уповноважених державних органів або органів місцевого самоуправління здійснює ці відносини і надає їм розподільчого характеру, що відповідає функціям фінансів, передусім функціям створення інвестиційних грошових фондів і спрямування цих фондів (інвестиційних коштів) на задоволення актуальних потреб суспільства.

Окрім того, держава постійно охороняє ці відносини, оскільки вони мають, як правило, вагоме суспільне та фінансове значення. Отже, контроль над інвестиційними процесами в бюджетному фінансуванні дозволяє державі надавати цим відносинам властивості плановості, що пов'язано з дією закону планомірного розвитку економіки держави та регіонів.

З огляду на це, докладніше висвітлю пряму участь держави в інвестиційному процесі через розкриття правової суті поняття «бюджетні інвестиції».

На думку Г. Затонацької, особливості, властиві бюджетним інвестиціям, зумовлені, по-перше, особливостями коштів, з яких фінансують бюджетні інвестиції; по-друге, особливостями правового статусу учасників суспільних відносин з надання інвестицій, що, своєю чергою, мали б зумовлювати настання особливих правових наслідків, як правило, перехід права власності [2, с. 53].

Таким чином, інвестиції в широкому розумінні мають соціальну спрямованість, що полягає у створенні перспектив для соціального захисту найбільш вразливих верств населення, прискорення науково-технічного прогресу, стимулюванні задоволення підвищеного суспільного запиту на певні товари і послуги, поглибленні духовно-ідеологічного змісту нації тощо. Врешті-решт, законодавчий акцент на соціальному призначенні інвестицій є виправданим та логічним, адже саме держава зобов'язана бути важелем управління, що регламентує інвестиційний ринок і межі капіталізації інвестиційного процесу з метою прискітки ті дії суб'єктів

інвестиційної діяльності, що можуть послабити або ж звести нанівець запитуваний суспільством соціальний ефект від вкладення цінностей [3, с. 62].

Загалом виявлено два підходи серед вчених щодо вивчення пропонованої наукової проблеми. Частина науковців і законотворців розглядають бюджетне інвестування як форму нагромадження суспільного капіталу та вивчають питання його продуктивності. Друга група дослідників бюджетних інвестицій трактує їх як процес формування й обслуговування основного капіталу, необхідного для виконання таких функцій державних фінансів, як макроекономічне регулювання, перерозподіл ресурсів і надання суспільних благ.

Докладне визначення аналізованого поняття дав Б. Малиняк. На його думку, бюджетні інвестиції – це сукупність ресурсів бюджету, що спрямовуються не на споживання, а виключно на придбання і створення активів довгострокового користування (придбання і створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання та предметів довгострокового користування, нематеріальних активів, проведення їхнього капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації, придбання і капітальне покращення землі, а також надання капітальних трансфертів) задля отримання соціально-економічного ефекту в майбутньому [4, с. 6].

За визначенням, яке наводить Т. Затонацька, бюджетними інвестиціями є видатки з державного та місцевих бюджетів, які спрямовуються на фінансування державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, програм розвитку окремих регіонів, галузей економіки, фінансування інвестиційних проектів чи придбання частки акцій або прав участі в управлінні підприємством [5, с. 86]. У цьому контексті заслуговує на увагу й визначення бюджетних інвестицій, яке запропонував О. Малярчук, згідно з яким «видатки бюджетів різних рівнів на фінансування державних цільових програм, фінансування інвестиційних проектів, програм розвитку окремих регіонів і галузей економіки, соціального та науково-технологічного розвитку» [6, с. 43]. Окрім того, Л. Попель і Л. Тарангул, досліджуючи бюджетні інвестиції, називають одним із найважливіших чинників забезпечення економічного зростання саме бюджетні соціальні інвестиції, розглядаючи їх як інвестування коштів бюджетів в об'єкти соціальної сфери задля отримання соціального ефекту та підвищення рівня та якості життя людей [7, с. 332]. Зокрема, держава здійснює

інвестування в такі галузі соціальної сфери, як: освіта, наука, медицина, фізична культура, спорт, культура, мистецтво, соціальне забезпечення та соціальний захист, зайнятість населення, шляхом бюджетного фінансування цих соціальних інвестицій та ін. Більше того, на думку науковців, бюджетне фінансування – це сукупність грошових відносин, пов'язаних із розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, що реалізуються шляхом безповоротного й безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом [8, с. 46; 9].

Отже, враховуючи вищенаведені трактування, вважаю, що під бюджетними інвестиціями варто розуміти вкладення бюджетних коштів у відтворення основного капіталу з метою зростання державних (муніципальних) активів та реалізації загальнодержавних (муніципальних) завдань. Отже, з економічного погляду, бюджетні інвестиції доцільно розглядати як інструмент, за допомогою якого можна сформувавши необхідні за обсягом та структурою активи, що перебуватимуть у власності територіальної громади. Своєю чергою, бюджетні інвестиції як правова категорія можуть використовуватися і на міжгалузевому (наприклад, відносини з приводу отримання прибутку (доходу) чи досягнення соціального ефекту регулюються цивільним, трудовим, господарським правом, правом соціального забезпечення тощо), і на фінансово-правовому рівнях (тут усі поняття набувають вузькогалузевого фінансово-правового значення).

Великою мірою правовий складник поняття бюджетних інвестицій виражає суспільне призначення функцій бюджетного інвестування, що полягає у: формуванні та використанні об'єктів бюджетного інвестування; визначенні форм бюджетного інвестування через розподіл та перерозподіл інвестиційних ресурсів, враховуючи капітальні трансферти, і між суб'єктами господарювання, і для населення; виокремленні напрямів бюджетного інвестування для забезпечення рівномірного економічного та соціального розвитку країни, регіонів чи окремих територіальних громад; створенні правового підґрунтя для сталого економічного розвитку і стабілізації соціально-економічних процесів завдяки гарантованому державою інвестиційному фінансуванню пріоритетних галузей національної економіки.

Термін «бюджетні інвестиції» є досить часто вживаним і у правових наукових джерелах, і в бюджетній практиці, однак досі вітчизняна законодавча база містить про-

галини щодо визначення цього поняття, що, своєю чергою, вагомо впливає на підходи науковців до його трактування. На відміну від України, п. 16 ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу Казахстану містить таке визначення: бюджетні інвестиції – фінансування з республіканського або місцевого бюджету, спрямоване на збільшення вартості активів держави за рахунок формування та збільшення статутних капіталів юридичних осіб, створення активів держави шляхом реалізації бюджетних інвестиційних проектів, концесійних проектів на умовах співфінансування з бюджету [10]. На жаль, відсутність у вітчизняному законодавстві правового визначення цього поняття є натеper вагомим недоліком, що потребує усунення шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Деякі нормативні акти містять визначення поняття «державні інвестиції». Так, у п. 1.2 Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва, затвердженого наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, державні інвестиції визначено як інвестиції, спрямовані на створення або відновлення основних фондів, джерелом яких є кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, інших місцевих бюджетів, власні та позичкові кошти державних підприємств, установ та організацій [11].

Зважаючи на законодавчі прогалини щодо визначення самого поняття «бюджетні інвестиції», закономірною виглядає й відсутність законодавчого переліку об'єктів бюджетної інвестиційної діяльності, що, своєю чергою, не можна вважати прийнятним у контексті дослідження фінансово-правових вимірів цієї категорії.

Для розкриття сутності бюджетних інвестицій вважаю за доцільне сформулювати характерні ознаки цього поняття, зокрема: особлива роль держави як інвестора – власника та розпорядника фондів грошових коштів (інвестицій); найвищий ступінь самостійності під час здійснення інвестицій, адже держава володіє правом власності на відповідний обсяг бюджетних коштів; високе суспільне значення, адже здійснюються з метою економічного, науково-технічного і соціального розвитку суспільства; особливості правового регулювання учасників бюджетних відносин, що виникають під час реалізації бюджетних інвестицій, зумовлюють специфічний порядок їх здійснення.

Найоптимальнішою класифікацією бюджетних інвестицій, на наш погляд, є така: інвестиції в бюджетний сектор; інвести-

ції в інфраструктуру; інвестиції для забезпечення соціального захисту; інвестиції в реальний сектор економіки; інвестиції соціального призначення.

Погоджуюсь із висловленою у науковій літературі думкою, що вдалий вибір форм та напрямів бюджетного інвестування визначає їх успішність та досягнення потрібного результату, адже бюджетні інвестиції повинні відігравати системоутворювальну роль у загальній проблематиці активізації інвестиційного процесу, а також сприяти отриманню максимального ефекту від вкладень, навіть становлячи невелику частку в загальному обсязі інвестицій [12, с. 26].

Держава бере участь в інвестиційному процесі і прямо, через державний сектор економіки, і опосередковано – через свої інститути. У разі безпосереднього виконання державою ролі інвестора здійснюється інвестування тих галузей і виробництв, продукція яких має загальнонаціональне значення та які найближчим часом не підлягатимуть приватизації (оборонна промисловість, загальнодержавна інфраструктура, соціальна сфера тощо) [13, с. 37].

Висновки

На основі проведеного дослідження аргументовано доцільність законодавчого закріплення поняття «бюджетні інвестиції» та порядку їх здійснення у Бюджетному кодексі України та Законі України «Про інвестиційну діяльність». Зважаючи на те, що в 2015 р. частково розпочато реформування системи бюджетного інвестування, доцільно продовжити дії уряду в цьому напрямі. Зокрема, пропоную створити спеціальний підрозділ у структурі Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів, який відповідатиме за бюджетні інвестиції, що дасть змогу отримувати комплексну інформацію про їх здійснення та встановлювати оптимальне співвідношення між поточними і капітальними видатками.

Mariia Blikhar. Legal approaches to the definition of the concept of “budget investments”

The article is devoted to the study of legal approaches to the definition of “budget investment”. Theoretical principles of budget investment are considered, the essence of budget investments, their specific features and directions of their use are defined. The role of budget investments in ensuring the socio-economic development of the state is determined. The characteristic features of this concept are formulated, in particular: the special role of the state as an investor - owner and manager of funds (investments); the highest degree of independence in the implementation of investments, because the state has the right of ownership of the appropriate amount of budget funds; high social significance, because they are carried out for the purpose of economic, scientific, technical and social development of society; features of the legal regulation of participants in budgetary relations that arise during the implementation of budget investments, determine the specific procedure for their implementation. The classification of budget investments is offered, namely: investments in the budget sector; infrastructure investments; investments to provide social protection; investment in the real sector of the economy; social investment. It is analysed that budget investments as a legal category can be used both at the intersectoral level (for example, relations concerning

Список використаних джерел:

1. Малиняк Б. Сутнісно-теоретичні підвалини інвестиційної складової бюджету. *Світ фінансів*. 2006. № 2. С. 76–87.
2. Затонацька Т. Г. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі. *Фінанси України*. 2006. № 4. С. 46–54.
3. Бліхар М. М. Фінансово-правова природа інвестиційної діяльності. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. Т. 2. Вип. 6. С. 59–65.
4. Малиняк Б. С. Інвестиційна складова державного та місцевих бюджетів України : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Тернопіль: ТНЕУ, 2007. 20 с.
5. Затонацька Т. Г. Бюджетні інвестиції в реальний та людський капітал як інструмент впливу на соціально-економічний розвиток країни. *Наукові праці НДФІ*. 2008. № 1 (42). С. 86–100.
6. Малащук О. В. Бюджетні інвестиції у забезпеченні соціально-економічного розвитку України. *Кримський економічний вісник*. 2012. № 1 (01), ч. 2. С. 43–45.
7. Попель Л. А., Тарангул Л. Л. Капітальні видатки як інвестиційна складова місцевих бюджетів. *Вісник Чернівецького торгово-економічного інституту*. 2011. № 1. С. 326–333.
8. Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 2 (11). С. 34–48.
9. Вінник О. М. Інвестиційне право: навчальний посібник. Київ: Правова єдність, 2009. 616 с.
10. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04.12.2008 № 95-IV. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477#sub_id=30000. (дата звернення: 21.07.2020).
11. Про затвердження Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 № 2. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1582-05>. (дата звернення: 21.07.2020 р.).
12. Баніт Ю. В. Організаційно-правові засади бюджетного інвестування в Україні. *Економічні науки*. 2012. Вип. 9 (2). С. 23–30.
13. Малащук Д. В., Муравьов К. В., Салмінська М. Г., Субачев О. В. Економічно-правові аспекти інвестиційної діяльності в Україні : підручник. Київ, 2013. 210 с.

profit (income) or achieving a social effect are regulated by civil, labor, commercial law, social security law, etc.) and at the financial and legal levels (here all concepts acquire a narrow sectoral financial and legal significance). It is substantiated that the successful choice of forms and directions of budget investment determines their success and achievement of the desired result, because budget investments should play a systemic role in the overall problem of intensifying the investment process and help maximize the effect of investment, even taking a small share of total investment. Proposals were made to improve the current legislation and the need to enshrine the concept of "budget investment".

Key words: budget investments, investment legal relations, legal regulation, budget financing, investment provision.

